

## **COMENTARIOS A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL DE 1993 Y 1994**

*Ricardo Sepúlveda Iguíniz  
Fabián Monsalve Agraz  
Fernando Hernández Gómez*

En un esfuerzo de evidente democratización, se llevaron a cabo importantes reformas constitucionales en materia electoral durante el período 1993-1994. Esta labor de reformas alcanzó el texto de la Ley reglamentaria, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y diversas disposiciones del *Código Penal* en materia federal (artículos 401 a 413).

Es nuestro objetivo referirnos a las reformas a nivel constitucional, sin adentrarnos en la legislación ordinaria. Para facilitar el conocimiento de las mismas, señalaremos los puntos más importantes. Los siguientes fueron los aspectos innovadores de la reforma:

1. Se dotó de mayor autonomía al organismo electoral ampliando sus facultades y abriendo la participación ciudadana en el mismo artículo 41 de la Constitución.
2. Se garantiza la independencia del tribunal electoral, y se amplían sus facultades como órgano de control de legalidad del organismo electoral.
3. Se abre una segunda instancia en los medios de impugnación ante el tribunal.
4. Se modifica la proporción de diputados plurinominales de manera que ningún partido tenga más del 63% de la mayoría en esta Cámara.

5. Se aumenta el número de Senadores a 128, de los cuales, 32 se elegirán por el principio de primera minoría.

6. La autoridad soberana en la calificación de las elecciones de diputados y senadores es el organismo electoral, y no los Colegios electorales como anteriormente.

7. Se modifica el *quórum* necesario para que la Cámara de Senadores sesione legalmente. Basta ahora con la presencia de más de la mitad de sus miembros.

8. Aunque no es propiamente una reforma innovadora, se subraya la facultad que tiene la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República.

9. Se consagra constitucionalmente el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento en los términos de ley.

En los siguientes párrafos, siguiendo el orden de los artículos, haremos algunas referencias a las anteriores disposiciones y sus consecuencias:

## **ARTÍCULO 41**

Del primero al quinto párrafo no se da ninguna modificación. Sin embargo es conveniente recordar que en su primer párrafo se recoge el principio rector y fuente de las posteriores disposiciones, al establecer el carácter representativo, propio de nuestro régimen democrático, que tienen los órganos de autoridad. La inclusión de los partidos políticos en este numeral se justifica en razón de que su operación garantiza la representatividad de los órganos de autoridad.

El párrafo segundo confirma el carácter de «entidad de interés público» de los partidos políticos. Su función social es la razón de este calificativo, el que conlleva una mayor vigilancia y reglamentación

por parte de la autoridad. La existencia de los partidos políticos encuentra su fundamentación original en el artículo 9 de la misma Constitución.

A partir del sexto párrafo, figuran las recientes reformas que en materia electoral sufrió este artículo. Así pues, en el sexto párrafo se establece que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán regulados por una ley, hecho que encuentra su reglamentación en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE, artículos 49 A, B y C); en estas disposiciones se habla del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. El objeto de esta reforma es lograr un principio de justicia en la capacidad financiera de los partidos políticos. La Constitución delega esa función a la Ley. En nuestra opinión esto es efectivamente materia de ley ordinaria, pero la Constitución debería dar bases sobre las que se legislara. La ley prohíbe terminantemente que los fondos de financiamiento provengan de instituciones públicas, incluyendo a las entidades paraestatales. También se excluyen como posibles donantes a las empresas mexicanas de carácter mercantil, esto para favorecer la independencia del criterio político y de los fines comerciales.

Se prevé la creación de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios (IFE), el cual se integra por los poderes ejecutivo y legislativo de la Nación, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos conforme lo disponga la ley. Se debe aclarar que la integración del citado organismo es la misma que establecía el anterior artículo 41. Se confirman los mismos principios rectores de la función estatal que el mencionado organismo desempeña en materia electoral, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; se elimina el principio rector del profesionalismo previsto por el anterior artículo 41.

La Constitución establece que la organización de las elecciones es una función estatal, pues es inherente a sus atribuciones y correspondiente al régimen de gobierno. Es de destacarse que en esta función

estatal participan ciudadanos, razón por la cual tiene este órgano una naturaleza peculiar.

Su estructura se basa en cuatro órganos: el primero, el superior, de dirección; el segundo, el ejecutivo; el tercero, técnico; y el cuarto de vigilancia, éstos últimos integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección está formado por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección está formado por representantes nombrados por los partidos políticos, consejeros y consejeros ciudadanos (antes consejeros magistrados), designados ambos por los poderes legislativo y ejecutivo.

Los órganos ejecutivos y técnicos se mantienen integrados de la misma manera, esto es, por personal calificado necesario para proporcionar el servicio profesional. Se omite mencionar qué órgano o persona nombrará al personal que integrará a los órganos ejecutivos y técnicos antes mencionados.

A su vez el párrafo décimoprimer reitera el hecho de que la ley va a determinar el sistema para ejercer los medios de impugnación en materia electoral. Se confirman los principios de definitividad y legalidad de las etapas de los procesos electorales. El Tribunal Federal Electoral es el competente para controlar la legalidad del organismo electoral (TFE).

En el actual párrafo décimosegundo, se contempla que los recursos interpuestos en materia electoral, no producen efectos suspensivos del acto impugnado. Esto tiene mucha razón porque al tratarse de una función estatal, los intereses generales no pueden verse afectados por reclamos individuales o de una fracción.

Se concede al Tribunal Federal Electoral (TFE) la calidad de los órganos autónomo y máxima autoridad electoral, y por otro lado que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial garantizarán la debida integración del propio tribunal. Es de advertirse que no hay ningún

órgano con funciones judiciales competente ni para revisar ni para modificar los actos del tribunal. El artículo 103 los previene en el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero no ocurre así con el artículo 97 que faculta a la suprema Corte de Justicia para intervenir en actos que impliquen violación al voto público. Esta última disposición ha quedado sin efecto.

Por otro lado, las impugnaciones en materia electoral, las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales y las impugnaciones que se mencionan en los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional que más adelante estudiaremos, serán del conocimiento del TFE. Queda éste facultado para expedir su reglamento interior así como para efectuar las atribuciones que la Ley le confiere.

El funcionamiento del TFE está previsto en el actual párrafo décimo quinto, deberá funcionar en Pleno o en Salas, a diferencia de que antes funcionaba en Pleno o Salas regionales; y concede el carácter de públicas a las sesiones de resoluciones.

De acuerdo con el décimo sexto párrafo actual, para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia formada por cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del TFE, siendo la competencia de esta Sala de segunda instancia la resolución de las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 constitucional.

Anteriormente la integración del TFE estaba garantizada por los poderes legislativo y ejecutivo, y además en contra de sus resoluciones no procedía juicio ni recurso alguno, aunque dejaba abierta la posibilidad de que las resoluciones que se dictaran con posterioridad a la jornada electoral podían ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales que se contemplaban en los artículos 60 y 74 constitucionales. Con la reforma el Tribunal se convierte en verdadero órgano jurisdiccional, pues sus resoluciones producen efectos definitivos en la solución de una controversia.

Por otra parte, se agregan los siguientes tres párrafos: el décimo octavo que determina que los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deben satisfacer los requisitos de ley y serán electos por el mismo sistema de votación que se usa para la elección de magistrados del TFE, sólo que estos consejeros ciudadanos son propuestos por los grupos parlamentarios de la propia cámara de diputados, dejando reglas del procedimiento en la ley. Se señala el proceso de elección de los cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del TFE que integran la sala de segunda instancia antes mencionada, proceso del que cabe señalar que la proposición de las citadas personas es realizada por la SCJN; se prevé el caso de que no se alcance la mayoría de votación en la elección de las citadas personas con nuevas propuestas, y si tampoco se alcanza la mayoría, se elegirán por mayoría simple. Los procedimientos para este proceso son determinados por la ley.

#### **ARTÍCULO 54**

A partir de las reformas se simplificó el sistema de asignación de diputaciones por representación proporcional utilizándose el sistema de listas regionales.

Se modifica el porcentaje de asignación de manera que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios (representación proporcional y mayoría relativa). Además en atención al mínimo de las dos terceras partes de los individuos presentes fijados por el artículo 135 para las reformas constitucionales, los 315 diputados establecidos como máximo, no alcanzan los 334 diputados que constituirían esas dos terceras partes de un total de 500. En virtud de lo anterior se haría necesaria una alianza entre partidos para obtener el mínimo requerido en la cámara de diputados, tratándose de una reforma constitucional.

Lo que se pretende es evitar la sobre-representación o en su caso sub-representación, y simultáneamente que haya congruencia entre la

votación nacional emitida y el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional con objeto de encontrar una verdadera representación de voluntad popular.

## **ARTÍCULO 56**

Después del 3 de septiembre de 1993 en que se publicó la última reforma al artículo 56 constitucional, la Cámara de Senadores estará integrada por cuatro miembros en cada Estado y en el Distrito Federal, tres de ellos asignados por el principio de mayoría relativa y el último asignado a la primera minoría. En razón de lo anterior, la representación de la minoría podrá llegar a ser muy significativa abriéndose a la democracia de este cuerpo colegiado.

La razón de lo anterior es dar cabida a los partidos políticos denominados «de oposición» en las facultades de mayor envergadura que le corresponden a la Cámara de Senadores.

Por cada entidad federativa, los partidos políticos deben registrar una lista con tres fórmulas de candidatos que incluya propietarios y suplentes. La planilla que obtenga la mayor votación, obtendrá la asignación por mayoría relativa. El de minoría será el que haya ocupado el segundo lugar en número de votos obtenidos.

Como complemento a esta reforma se encuentra el artículo tercero transitorio que aclara la elección de dos senadores de mayoría y uno de primera minoría para 1994, toda vez que existe un senador electo para 1991-1997, por lo que en 1997 se elegirá un senador por tres años solamente. En razón de lo anterior, la aplicación en conjunto del actual artículo 56 constitucional, se dará hasta las elecciones del año 2000.

Por último, lo más sobresaliente es que, a partir de esta última reforma, la Cámara de Senadores se reformará en su totalidad por elección directa cada seis años y no por mitad como antes estaba determinado.

## **ARTÍCULO 60**

Anteriormente la calificación de las elecciones era una atribución de cada cámara a través de su Colegio Electoral. En la Cámara de Diputados el Colegio Electoral se integraba por todos los diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, y en el caso de los senadores, por los que hubiesen obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado o de la Comisión Permanente del Congreso en el caso del Distrito Federal, y además de los otros senadores que continuarían en el ejercicio de su encargo.

El Gobierno Federal era el encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones y se dejaba a la ley determinar de los organismos del Gobierno Federal para cumplir con esas funciones, establecer los medios de impugnación de actos de esos organismos e instituir un tribunal para que conociera de esos medios de impugnación. Las resoluciones de ese tribunal podían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada cámara, y las resoluciones de éstas eran inatacables y definitivas. Eran, en suma, autoridades soberanas cuando aún no estaban integradas, y se convertían en juez y parte de un asunto.

Ahora la calificación de las elecciones, salvo la de Presidente que de acuerdo con el artículo 74 es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, es una atribución del Instituto Federal Electoral (IFE), un organismo público autónomo con personalidad y patrimonio propios al que se le han encomendado las siguientes funciones: declarar la validez de las elecciones, otorgar constancias y asignar diputados y senadores, y las podemos ordenar como sigue:

1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas.
2. Otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos.
3. Hacer la asignación de senadores de primera minoría.

4. Declarar la validez y asignar a los diputados de mayoría proporcional.

Todas las acciones del Instituto Federal Electoral pueden ser impugnadas en los términos de la ley ante las salas del Tribunal Federal Electoral. Con esto se mantiene el esquema propio de todo estado de derecho en el que los actos de autoridades administrativas quedan supeditados a la revisión, en cuanto a su legalidad, del órgano judicial.

Se establece un recurso de revisión para las resoluciones de las salas, el cual debe presentarse en la Sala de segunda instancia; las resoluciones de esta Sala son definitivas y tampoco procedería el amparo de acuerdo con la ley vigente.

Como vemos, la Constitución otorga la característica de autónomos tanto al instituto como al tribunal electoral; por ello es conveniente que analicemos qué es la autonomía de un organismo público. Como sabemos, un organismo del Estado debe ser dotado de la competencia de éste para poder realizar funciones públicas; en este caso los organismos electorales gozan de autonomía, es decir, no dependen de ningún otro órgano del Estado. En este sentido la reforma representa un avance, puesto que ya no se dan atribuciones en materia electoral a órganos de uno de los Poderes de la Federación como lo eran las Cámaras de Senadores y Diputados; creemos que anteriormente no se respetaba el principio de división de poderes por lo que se refiere a la materia electoral, puesto que a fin de cuentas el Poder Legislativo decidía sobre la elección de sus propios miembros. Anteriormente los Colegios electorales podían decidir sobre asuntos de naturaleza jurisdiccional, lo que violaba nuevamente el principio de división de poderes. En este sentido, creemos que la creación de un tribunal electoral autónomo viene a subsanar esas deficiencias, pues ahora el Tribunal Electoral dicta resoluciones definitivas e inatacables a través de la Sala de segunda instancia.

Para terminar con el análisis de la autonomía, debemos señalar que aún existe un caso en el que dicha autonomía no es respetada y en el que se sigue violando el principio de la división de poderes, un caso

en el que no se da la congruencia con la reforma electoral: es el caso de la fracción primera del artículo 74 constitucional. Se sigue concediendo a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente. ¿Por qué dar a un organismo la autonomía en unos casos y en otros no?, creemos que no existe razón para ello; simplemente es una manera de controlar que un partido, el que tenga la mayoría en la Cámara, no pierda la elección de Presidente.

### **ARTÍCULO 63**

El objeto de la reforma fue el *quórum* necesario para que la Cámara de Senadores pueda sesionar: antes se establecía que deberían estar presentes las dos terceras partes de los integrantes de dicha cámara y ahora basta con sólo la mitad de ellos. Éste es un cambio positivo, desde el punto de vista de que en ausencia de miembros del partido que tenga la mayoría en esa cámara, se podría presentar una votación más equitativa.

### **ARTÍCULO 74**

En el artículo 74 un aspecto importante es que se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente que, como ya comentamos, significa una violación al principio de división de poderes y es contradictorio con el principio de autonomía de los organismos electorales que se establece en el artículo 60.

### **ARTÍCULO 100**

Establece la limitante a las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia al máximo de dos años, y contando con la aprobación, si exceden de un mes, del Presidente de la República y el Senado, salvo en los casos que la licencia sea para formar parte de la Sala de segunda instancia del Tribunal Electoral; ésta es una excepción nueva.

© Índice General

© Índice ARS 12